

Dr. Anna Petrig

Private Sicherheitsunternehmen: Die Schweiz verleiht dem Internationalen Verhaltenskodex grössere Durchsetzbarkeit auf nationaler und internationaler Ebene

Ob und bis zu welchem Grad das Gewaltmonopol des Staates mit Privaten geteilt werden soll, wird kontrovers diskutiert. Einigkeit herrscht aber darüber, dass private Sicherheitsunternehmen besser reguliert werden müssen. Die Schweiz hat dabei eine führende Rolle übernommen und dem internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister jüngst zu grösserer Durchsetzbarkeit verholfen: Auf nationaler Ebene durch das Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen, dessen Referendumsfrist im Januar 2014 abläuft, auf internationaler Ebene durch ihre Beteiligung an der Schaffung der Vereinigung des Verhaltenskodex.

Rechtsgebiet(e): Europarecht und Internationales Recht; Beiträge

Zitiervorschlag: Anna Petrig, Private Sicherheitsunternehmen: Die Schweiz verleiht dem Internationalen Verhaltenskodex grössere Durchsetzbarkeit auf nationaler und internationaler Ebene, in: Jusletter 20. Januar 2014

Inhaltsübersicht

1. Uneinigkeit über Einsatz, Einigkeit über Regulierungsnotwendigkeit
2. Verhaltenskodex als Referenz für die international tätige Sicherheitsindustrie
3. Die Schweiz verleiht dem Verhaltenskodex grössere Durchsetzbarkeit
 - 3.1. Nationale Ebene: Bezugnahme auf Verhaltenskodex im BPS
 - 3.2. Internationale Ebene: Beteiligung an Schaffung der Vereinigung
4. Tatsächliche Effektivität des BPS und der Vereinigung
 - 4.1. BPS: Extraterritoriales *fact finding* als Herausforderung
 - 4.2. Vereinigung: Auftraggebern kommt Schlüsselrolle zu

1. Uneinigkeit über Einsatz, Einigkeit über Regulierungsnotwendigkeit

[Rz 1] Ob und bis zu welchem Grad das Gewaltmonopol des Staates mit Privaten geteilt werden soll, wird kontrovers diskutiert. Tatsache ist jedoch, dass die international tätige private Sicherheitsindustrie floriert. In der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts lag das Hauptgeschäftsfeld im Erbringen von Sicherheitsdienstleistungen in Kriegs- und Krisengebieten, allen voran im Irak und in Afghanistan.¹ Derzeit ist die Gewährung von Sicherheit an Bord von Schiffen, in erster Linie gegen Piraterieübergriebe im Golf von Aden und im Indischen Ozean sowie zunehmend im Golf von Guinea, das boomende Geschäftsfeld. Bereits im Februar 2012 waren nicht weniger als 48 Prozent der Unternehmen, die das wichtigste (Selbst-)Regulierungsinstrument der Branche, den internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister (Verhaltenskodex),² unterzeichnet haben, auf maritime Sicherheit spezialisiert und 18 Prozent boten diese Leistungen neben anderen an.³ Es wird vermutet, dass die Bedeutung privater Sicherheitsdienstleistungen, die von Unternehmen im Ausland erbracht werden, weiter zunehmen wird. Das Marktvolumen dieses Dienstleistungssektors wird für die kommenden Jahre auf 100 Milliarden Dollar geschätzt.⁴

[Rz 2] Gestützt auf den Bericht des Bundesamtes für Justiz über die Prüfung eines Systems für die obligatorische Registrierung privater Sicherheitsfirmen, die in Konflikt- und Krisengebieten tätig sind,⁵ vertrat der Bundesrat noch im Frühling

2008 die Ansicht, dass die Attraktivität und somit Bedeutung des Schweizer Marktes für international tätige Militär- und Sicherheitsfirmen nur geringfügig sei – weshalb eine gesetzliche Regelung des Phänomens nicht nötig sei.⁶ Diese Wahrnehmung änderte sich massgebend mit der Eintragung der AEGIS Group Holdings AG im Handelsregister des Kantons Basel-Stadt im März 2010, die von den Medien heftig kritisiert wurde und der politischen Debatte neuen Schwung verlieh.⁷ Sie hatte gezeigt, dass die Schweiz selbst für führende internationale private Sicherheitsunternehmen ein attraktiver Sitzstaat sein kann. Während genaue Angaben zur Grösse des Markts in der Schweiz aufgrund der bislang fehlenden verbindlichen Kontrollvorschriften nicht bestehen, wird geschätzt, dass per Ende 2010 zwanzig Unternehmen, die im Ausland Sicherheitsdienstleistungen erbringen, ihren Sitz in der Schweiz hatten.⁸

[Rz 3] Insgesamt scheint heute der Bedeutungszuwachs der privaten Sicherheitsindustrie – selbst für den Schweizer Markt – nicht mehr in Frage gestellt zu werden. Auch wenn der Einsatz privater Sicherheitsdienstleister und seine Grenzen weiterhin kontrovers diskutiert werden, herrscht angesichts der faktischen Entwicklungen gleichzeitig grosse Einigkeit darüber, dass das Phänomen (besser) reguliert werden muss.⁹ Der Regulierungsprozess hat seinen Anfang genommen mit der Verabschiedung verschiedener *soft law*-Instrumente und

für die obligatorische Registrierung privater Sicherheitsfirmen, die in Konflikt- und Krisengebieten tätig sind, 21. Mai 2008, www.bj.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/gesetzgebung/sicherheitsfirmen/ber-br-d.pdf (zuletzt aufgerufen am 13. Dezember 2013), S. 44.

⁶ EJPD, In Konfliktgebieten tätige private Sicherheitsunternehmen werden nicht registriert, Medienmitteilung vom 21. Mai 2008, www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2008/2008-05-211.html (zuletzt aufgerufen am 13. Dezember 2013).

⁷ BJ, Bericht des Bundesamtes für Justiz zu einer möglichen Regelung betreffend private Sicherheitsfirmen, die von der Schweiz aus in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sind, 30. Dezember 2010, www.bj.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/gesetzgebung/sicherheitsfirmen/ber-bj-d.pdf (zuletzt aufgerufen am 13. Dezember 2013) [folgend: BJ-Bericht zur möglichen Regelung], S. 2 und 5; Botschaft BPS, 1751–1752.

⁸ BJ-Bericht zur möglichen Regelung, S. 20. Für Unternehmen mit Sitz in der Schweiz, die den Verhaltenskodex unterzeichnet haben, siehe: *The International Code of Conduct for Private Security Providers, Signatory Companies, Complete List as of 1 September 2013, Version with Company Details*, www.icoc-psp.org/uploads/Signatory_Companies_-_September_2013_-_Composite_List-1.pdf (zuletzt aufgerufen am 13. Dezember 2013) [folgend: Verhaltenskodex, Liste Unterzeichner], S. 96–97, 110, 129, 163–164, 187, 217 und 261.

⁹ Diese pragmatische Vorgehensweise geht zum Beispiel aus der Botschaft BPS, 1751, hervor: «Der vorliegende Entwurf verfolgt das Ziel, diese [Regelungs-]Lücke zu schliessen. Dabei soll der Einsatz privater Sicherheitsunternehmen nicht legitimiert oder gefördert werden.» Auf internationaler Ebene siehe beispielsweise, *International Maritime Organization, Revised Interim Recommendations for Flag States Regarding the Use of Privately Contracted Armed Security Personnel on Board Ships in the High Risk Area* (25 May 2012), MSC.1/Circ.1406/Rev.2, Annex, rule 1: «They [die Richtlinien] are not intended to endorse or institutionalize their [private Sicherheitsunternehmen] use.»

¹ ERICA GASTON, Mercenarism 2.0? The Rise of the Modern Private Security Industry and Its Implications for International Humanitarian Law Enforcement, 49 *Harvard International Law Journal* (2008), 221, S. 223–228.

² Internationaler Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister, 9. November 2010, www.icoc-psp.org/uploads/INTERNATIONAL_CODE_OF_CONDUCT_Final_with_Company_Names_-_GERMAN.pdf (zuletzt aufgerufen am 13. Dezember 2013) [folgend: Verhaltenskodex].

³ THOMAS HAUETER, ehemaliger Mitarbeiter des Genfer Zentrums für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF), Konferenz zum Thema *Countering Piracy: What Are the Rights and Obligations of States and Private Security Providers?* in Wilton Park, Steyning, Vereinigtes Königreich, 30. Januar–1. Februar 2012 [Zustimmung für Zitat eingeholt]. Diese Zahlen beruhen auf einer Selbstdeklaration durch die Unternehmen und wurden von DCAF nicht überprüft.

⁴ Botschaft zum Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen vom 23. Januar 2013 (BBl 2013 1745) [folgend: Botschaft BPS], 1750.

⁵ BJ, Bericht des Bundesamtes für Justiz über die Prüfung eines Systems

erfolgte in erster Linie im Rahmen der Selbstregulierung der Branche. Auch wenn kritisiert wird, dass diese Standards nicht verbindlich sind, ist und war der Prozess von grosser Bedeutung. Er hat bei Staaten und Industrievertretern das Bewusstsein für die Notwendigkeit der Regulierung des Phänomens und der Festlegung von Mindeststandards für private Sicherheitsunternehmen geschaffen. Zudem führte er vielerorts zu einer Inventarisierung des massgeblichen verbindlichen Rechts und dem Aufdecken von Regelungslücken, was wiederum mancherorts den Anstoss für die Schaffung von *hard law* gab.¹⁰

[Rz 4] Die Schweiz hat im Rahmen der *Swiss Initiative* eine führende Rolle bei der Schaffung von international geltenden Standards für private Sicherheitsfirmen und der selbstregulierenden Anbindung der Industrie an völker- und menschenrechtliche Normen.¹¹ So geht das Montreux-Dokument vom 17. September 2008¹² – das erste Instrument, das einen Überblick über die Pflichten von in bewaffneten Konflikten tätigen privaten Militär- und Sicherheitsfirmen gibt – auf eine gemeinsame Initiative der Schweiz und des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes (IKRK) zurück.¹³ Zusammen mit Branchenverbänden hat die Schweiz auch die Schaffung des internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister vom 9. November 2010 angestossen und zu dessen Verabschiedung beigetragen.¹⁴

2. Verhaltenskodex als Referenz für die international tätige Sicherheitsindustrie

[Rz 5] Der Verhaltenskodex stellt das heute wichtigste allgemeine¹⁵ *soft law*-Instrument im Bereich der (Selbst-)Regulierung der privaten Sicherheitsunternehmen dar. Nicht nur hat eine eindruckliche Zahl von 708 Unternehmen (und somit ein Grossteil der Branche) dieses Schlüsseldokument unterzeichnet.¹⁶ Er dient auch, wie wir später am Beispiel der Schweiz sehen werden,¹⁷ als Referenz für Standards, die durch private Sicherheitsdienstleister zu beachten sind.¹⁸

[Rz 6] Im Wesentlichen verpflichten sich die unterzeichneten Unternehmen und ihr Personal, das geltende Recht, d.h. die innerstaatlichen und völkerrechtlichen Normen (v.a. die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht), bei der Ausübung ihrer Tätigkeit zu beachten.¹⁹ Der Verhaltenskodex verweist aber nicht nur auf geltendes Recht, sondern enthält auch selbst Pflichten und Verbote im Zusammenhang mit der Erbringung von Sicherheitsdienstleistungen. Er regelt u.a. die Voraussetzungen und Grenzen der Anwendung von Gewalt²⁰ und die Erfordernisse, die erfüllt sein müssen, damit privates Sicherheitspersonal Gefangene bewachen, befördern, verhören²¹ oder festnehmen und festhalten²² darf. Der Verhaltenskodex nennt auch eine Reihe von verbotenen Handlungen wie die Anwendung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung,²³ sexuelle Ausbeutung und sexueller Missbrauch²⁴ oder Menschenhandel.²⁵ Auch verpflichten sich die Unternehmen, keine Zwangs- oder Pflichtarbeit einzusetzen und sich nicht am Einsatz solcher Arbeit durch andere zu beteiligen²⁶ sowie das Recht von Kindern unter 18 Jahren auf Schutz vor den schlimmsten Formen der Kinderarbeit (wie Prostitution, Drogenhandeln, Zwangsrekrutierung) zu achten und den zuständigen Behörden Bericht zu erstatten, wenn sie Kenntnis

¹⁰ Dies kann am Beispiel der privaten Sicherheit an Bord Schiffen beobachtet werden. Nach dem Erlass verschiedener *soft law*-Instrumente, namentlich durch die *International Maritime Organization* im Jahre 2011 (für eine Übersicht siehe ANNA PETRIG, The Use of Force and Firearms by Private Maritime Security Companies against Suspected Pirates, 62 *International and Comparative Quarterly* (2013), 667, S. 672–674), haben in den Jahren 2012 und 2013 mehrere Staaten verbindliche Regeln erlassen, so u.a. Zypern, Law No. 77/2012: The Protection of Cyprus Ships against Acts of Piracy and Other Unlawful Acts Law of 2012 www.mcw.gov.cy/mcw/dms/dms.nsf/marsecvessels_en/marsecvessels_en?OpenDocument#11 (zuletzt aufgerufen am 13. Dezember 2013); Griechenland, Law No. 4058 of 22 March 2012: Provision of Security Services by Armed Guards to Commercial Ships and other Provisions www.hcg.gr/sites/default/files/docs/archive/n4058y2012eng.pdf (zuletzt aufgerufen am 13. Dezember 2013); und Deutschland, Gesetz zur Einführung eines Zulassungsverfahrens für Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen vom 4. März 2013, BGBl 2013, 362 (1120).

¹¹ EDA, Private Militär- und Sicherheitsfirmen, www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/intla/humlaw/pse.html (zuletzt aufgerufen am 13. Dezember 2013); Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Internationaler Verhaltenskodex für private Sicherheitsfirmen hat neu ein Lenkungsgremium, 26. Oktober 2011, www.skmr.ch/de/themenbereiche/wirtschaft/lenkungsgremium-sicherheitsfirmen.html (zuletzt aufgerufen am 13. Dezember 2013).

¹² Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States related to Operations of Private Military and Security Companies during Armed Conflict, 17. September 2008: www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0996.pdf (zuletzt aufgerufen am 13. Dezember 2013) [folgend: Montreux-Dokument].

¹³ EDA, Das Montreux-Dokument, www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/intla/humlaw/pse/psechi.html (zuletzt aufgerufen am 13. Dezember 2013).

¹⁴ EDA, Internationaler Verhaltenskodex, www.eda.admin.ch/eda/de/

home/topics/intla/humlaw/pse/coc.html (zuletzt aufgerufen am 13. Dezember 2013).

¹⁵ Weitere, spezifischere Instrumente regeln die Erbringung von Sicherheitsdienstleistungen in besonderen Kontexten, wie zum Beispiel in bewaffneten Konflikten (so das Montreux-Dokument, siehe Fn. 12) oder an Bord von Schiffen (siehe Fn. 10).

¹⁶ Verhaltenskodex, Liste Unterzeichner.

¹⁷ Siehe unten 3.1.

¹⁸ Botschaft BPS, 1779.

¹⁹ Regeln 6 und 21 Verhaltenskodex.

²⁰ Regeln 29–32 Verhaltenskodex.

²¹ Regel 33 Verhaltenskodex.

²² Regel 34 Verhaltenskodex.

²³ Regeln 35–37 Verhaltenskodex.

²⁴ Regel 38 Verhaltenskodex.

²⁵ Regel 39 Verhaltenskodex.

²⁶ Regel 40 Verhaltenskodex.

von solchen Tätigkeiten erhalten oder einen entsprechenden begründeten Verdacht haben.²⁷

[Rz 7] Neben diesen Bestimmungen, welche die Erbringung der Sicherheitsdienstleistung an sich betreffen, enthält der Verhaltenskodex Regeln zur Unternehmensleitung. Diese beinhalten namentlich die Auswahl und Überprüfung des Personals²⁸ und der Unterauftragnehmer,²⁹ die Ausbildung des Personals im Allgemeinen³⁰ und an der Waffe im Speziellen,³¹ und die Verwaltung von Waffen³² und Kriegsmaterial.³³

[Rz 8] Schliesslich verpflichten sich die Unternehmen zur Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens zur Behandlung von Verstössen gegen die im Verhaltenskodex enthaltenen Grundsätze, die durch das Personal selbst oder von Dritten geltend gemacht werden.³⁴ Der Verhaltenskodex enthält Mindestanforderungen an das Verfahren: Es muss fair und leicht zugänglich sein. Die Unternehmen haben die Pflicht, auf einer öffentlichen Website Informationen zu dem von ihnen eingerichteten Beschwerdemechanismus zu veröffentlichen. Weiter muss bei einem Verstoss gegen den Verhaltenskodex wirksame Abhilfe geschaffen werden. Der Kodex verpflichtet die Unternehmen explizit, geeignete Disziplinar massnahmen bis hin zur Entlassung zu ergreifen. Schliesslich müssen Unternehmen Unterlagen, welche die Meldung von Verstössen, Untersuchungsergebnisse und Disziplinar massnahmen zum Gegenstand haben, aufbewahren und den zuständigen Behörden im Falle einer amtlichen Untersuchung zur Verfügung stellen. Auch sollen die Unternehmen bei solchen Untersuchungen mitwirken und sicherstellen, dass weder sie noch ihr Personal sich an der Behinderung von Zeugen, Zeugen aussagen oder Ermittlungen beteiligen.³⁵

3. Die Schweiz verleiht dem Verhaltenskodex grössere Durchsetzbarkeit

[Rz 9] Die Schweiz hat dem Verhaltenskodex in zweierlei Hinsicht zu grösserer Verbindlichkeit verholfen. Auf nationaler Ebene geschah dies durch die Verabschiedung des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS) am 27. September 2013, dessen Referendumsfrist Mitte Januar 2014 abläuft.³⁶ Auf internationaler Ebene hat die Schweiz dem Verhaltenskodex zu grösserer Durchsetzbarkeit und Beachtung verholfen, indem

sie den Prozess zur Schaffung eines Gouvernanz- und Kontrollmechanismus für den Verhaltenskodex eng begleitete. Dieser mündete im September 2013 in der Gründung der Vereinigung des internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsunternehmen (Vereinigung), welcher die Schweiz zusammen mit fünf anderen Staaten, nämlich Australien, Grossbritannien, Norwegen, Schweden und USA, bereits beigetreten ist.³⁷

3.1. Nationale Ebene: Bezugnahme auf Verhaltenskodex im BPS

[Rz 10] Mit der Verabschiedung des BPS im September 2013 hat die Schweiz dem Verhaltenskodex grössere Verbindlichkeit verliehen. Das Gesetz verpflichtet die in der Schweiz ansässigen privaten Sicherheitsunternehmen nicht nur zu einem Beitritt zum Verhaltenskodex.³⁸ Deren Tätigkeit kann im Falle von Widerhandlungen gegen den Verhaltenskodex sogar verboten werden.³⁹ Dadurch wird der Inhalt des *soft law*-Instruments faktisch verbindlich gemacht.

[Rz 11] Das BPS findet Anwendung auf Unternehmen (juristische Personen und Personengesellschaften),⁴⁰ die von der Schweiz aus Sicherheitsdienstleistungen im Ausland⁴¹ erbringen oder in der Schweiz damit zusammenhängende Aktivitäten ausüben. Auch Gesellschaften mit Sitz in der Schweiz, die im Ausland tätige Unternehmen kontrollieren⁴² – sogenannte Holding-Gesellschaften wie die eingangs erwähnte AEGIS Group Holdings AG⁴³ – werden dem Gesetz unterstellt. Weiter erfasst das Gesetz auch natürliche Personen, welche im Dienste der genannten Unternehmen stehen oder selbst die genannten Dienstleistungen erbringen.⁴⁴ Schliesslich sind auch Bundesbehörden, die ein privates Sicherheitsunternehmen im Ausland einsetzen, an das BPS gebunden.⁴⁵

[Rz 12] Der Begriff der «privaten Sicherheitsdienstleistung» wird in Artikel 4 BPS (in nicht abschliessender Weise)

²⁷ Regel 41 Verhaltenskodex.

²⁸ Regeln 44–49 Verhaltenskodex.

²⁹ Regeln 50–51 Verhaltenskodex.

³⁰ Regel 55 Verhaltenskodex.

³¹ Regel 59 Verhaltenskodex.

³² Regeln 56–58 Verhaltenskodex.

³³ Regeln 60–62 Verhaltenskodex.

³⁴ Regel 66 Verhaltenskodex.

³⁵ Regel 67 Verhaltenskodex.

³⁶ BBl 2013 7353.

³⁷ EDA, Private Sicherheitsunternehmen: Der internationale Verhaltenskodex erhält eine operative Dimension, Medienmitteilung vom 19. September 2013, www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msgid=50311 (zuletzt aufgerufen am 13. Dezember 2013) [folgend: EDA, Operative Dimension]; ICoCA, Who We Are, www.icoca.ch (zuletzt aufgerufen am 13. Dezember 2013) [folgend: ICoCA, Who We Are].

³⁸ Art. 7 BSP.

³⁹ Art. 14 Abs. 2 lit. c BPS.

⁴⁰ Art. 2 Abs. 1, Ingress BPS.

⁴¹ Der Begriff Ausland erfasst das Hoheitsgebiet von Drittstaaten mit Ausnahme der in Art. 3 BPS definierten Gebiete; weiter sind auch hoheitsfreie Gebiete, wie die Hohe See oder der internationale Luftraum davon erfasst: Botschaft BPS, 1783–1784.

⁴² Der Begriff der «Kontrolle eines Unternehmens» wird in Art. 5 BPS definiert.

⁴³ BJ-Bericht zur möglichen Regelung, S. 9.

⁴⁴ Art. 2 Abs. 1–3 BPS.

⁴⁵ Art. 2 Abs. 4 BPS.

definiert und beinhaltet unter anderem Personenschutz, die Bewachung von Gütern und Liegenschaften, die Kontrolle, das Festhalten oder Durchsuchen von Personen, die Bewachung, Betreuung und den Transport von Gefangenen und den Betrieb von Gefängnissen, bis hin zum Betrieb und der Wartung von Waffensystemen. In der gleichen Bestimmung wird der Begriff der «mit einer privaten Sicherheitsdienstleistung zusammenhängende Dienstleistung» definiert, welcher, *inter alia*, die Rekrutierung, Vermittlung, Zurverfügungstellung oder Ausbildung von Sicherheitspersonal umfasst.

[Rz 13] Das BPS enthält zwei absolute Verbote: Einerseits verbietet es verschiedene Tätigkeiten, die in eine unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten im Ausland durch die vom Gesetz erfassten Unternehmen oder natürlichen Personen münden.⁴⁶ Die Ächtung dieser «Söldneraktivitäten», die namentlich das Rekrutieren, Ausbilden, Vermitteln und zur Verfügung stellen von Personal zum Zwecke der unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten erfasst,⁴⁷ soll verhindern, dass die Schweiz indirekt in bewaffnete Konflikte im Ausland gezogen wird⁴⁸ und hat somit eine Neutralitäts- und sicherheitspolitische Dimension.⁴⁹ Andererseits verbietet das Gesetz die Begünstigung schwerer Verletzungen von Menschenrechten, indem von der Schweiz aus keine Sicherheitsdienstleistungen im Ausland erbracht werden dürfen, von denen anzunehmen ist, dass sie der Empfänger zur Begehung einer schweren Menschenrechtsverletzung nutzt.⁵⁰ Darunter fällt beispielsweise der Betrieb eines Gefängnisses in einem Staat, in welchem bekanntermassen gefoltert wird.⁵¹

[Rz 14] Verzichtet wurde im BPS hingegen auf ein Bewilligungssystem für private Sicherheitsdienstleister, wie es verschiedene ausländische Gesetzgebungen kennen.⁵² Der Verzicht wird im Wesentlichen mit dem erheblichen bürokratischen und finanziellen Aufwand für ein Bewilligungsverfahren und der Befürchtung, dass die Erteilung einer Bewilligung als «Schweizer Garantie» missverstanden werden könnte,

begründet.⁵³ Stattdessen wurde eine Meldepflicht eingeführt: Beabsichtigt ein Unternehmen eine vom Gesetz erfasste Tätigkeit auszuüben, so muss es dies vorgängig der zuständigen Behörde melden.⁵⁴

[Rz 15] Sofern die Behörde Anhaltspunkte hat, dass die gemeldete Tätigkeit im Widerspruch zum Zweck des BPS steht oder wenn sie Kenntnis von einer nicht gemeldeten Tätigkeit oder einer Verletzung des schweizerischen Rechts oder des Völkerrechts erlangt, leitet sie ein Prüfverfahren ein.⁵⁵ Ergibt das Verfahren, dass die in Frage stehende Tätigkeit gegen den im Artikel 1 BPS definierten Zweck verstösst oder dass das Unternehmen in der Vergangenheit eine schwere Menschenrechtsverletzung begangen hat und nicht genügend Vorkehrungen getroffen hat, um eine Wiederholung auszuschliessen oder nicht angemessen ausgebildetes Personal einsetzt, spricht die Behörde ein partielles oder vollständiges Tätigkeitsverbot aus.⁵⁶ Ein solches Verbot kann weiter ausgesprochen werden – und dies ist im vorliegenden Kontext von besonderem Interesse –, wenn ein Unternehmen die Bestimmungen des Verhaltenskodex nicht einhält,⁵⁷ zu dessen Beitritt Unternehmen im Sinne des BPS gemäss Artikel 7 verpflichtet werden. Dadurch wird der Verhaltenskodex, der an sich nicht bindende, im Rahmen der Selbstregulierung erlassene Regeln enthält, faktisch zu einem verbindlichen Standard für international tätige private Sicherheitsunternehmen in der Schweiz.

3.2. Internationale Ebene: Beteiligung an Schaffung der Vereinigung

[Rz 16] Die Schweiz hat sich nicht nur auf nationaler, sondern auch auf internationaler Ebene für die grössere Durchsetzbarkeit des Verhaltenskodex engagiert. Im Anschluss an die Verabschiedung des Verhaltenskodex im November 2010 und im Einklang mit dessen Vorgaben begann ein aus Vertretern von Unternehmen, Regierungen und der Zivilgesellschaft zusammengesetzter Lenkungsausschuss unter der Moderation der Schweiz und des Genfer Zentrums für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF) mit der Ausarbeitung der notwendigen Grundlagen für die Schaffung eines Gouvernanz- und Kontrollmechanismus für den Verhaltenskodex.⁵⁸ Im Februar 2013 legte der Lenkungsausschuss die Statuten für einen solchen Mechanismus vor.⁵⁹

⁴⁶ Art. 8 BPS; Botschaft BPS, 1793.

⁴⁷ Art. 8 Abs. 1 lit. a und b BPS.

⁴⁸ Botschaft BPS, 1793.

⁴⁹ Siehe hierzu den in Art. 1 BPS definierten Gesetzeszweck.

⁵⁰ Art. 9 BPS.

⁵¹ EJPD, Söldnerfirmen in der Schweiz verbieten, Medienmitteilung vom 23. Oktober 2013, www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2013/2013-01-23.html (zuletzt aufgerufen am 13. Dezember 2013) [folgend: EJPD, Söldnerfirmen in der Schweiz verbieten].

⁵² So beispielsweise das deutsche Gesetz zur Einführung eines Zulassungsverfahrens für Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen vom 4. März 2013 (siehe Fn. 10), gemäss welchem alle privaten Sicherheitsfirmen, die bewaffnete Dienstleistungen auf Schiffen unter deutscher Flagge anbieten bzw. alle in Deutschland niedergelassenen Bewachungsunternehmen, die Dienstleistungen auf Schiffen unter anderer Flagge anbieten, ab dem 1. Dezember 2013 eine Genehmigung des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle benötigen: DE, Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Zulassung von Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen, www.bafa.de/bafa/de/weitere_aufgaben/seeschiffbewachung/ (zuletzt aufgerufen am 13. Dezember 2013).

⁵³ EJPD, Söldnerfirmen in der Schweiz verbieten; Botschaft BPS, 1759–1760.

⁵⁴ Art. 10 BPS.

⁵⁵ Art. 13 BPS.

⁵⁶ Art. 14 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a und b BPS.

⁵⁷ Art. 14 Abs. 2 lit. c BPS.

⁵⁸ Regeln 7, 9 und 11 Verhaltenskodex; International Code of Conduct for Private Security Service Providers, ICoC Temporary Steering Committee (TCS), www.icoc-psp.org/ICoC_Steering_Committee.html (zuletzt aufgerufen am 13. Dezember 2013).

⁵⁹ EDA, Verhaltenskodex für private Sicherheitsfirmen – gemeinsamer Kontrollmechanismus ausgehandelt, Medienmitteilung vom 22. Februar 2013,

Gestützt darauf wurde im September 2013 die sogenannte Vereinigung des internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsunternehmen (Vereinigung) gegründet.⁶⁰ Die Vereinigung ist ein Schweizer Verein mit Sitz in Genf,⁶¹ in welchem private Sicherheitsunternehmen, Organisationen der Zivilgesellschaft sowie Staaten Mitglied sein können.⁶² Die Vereinigung hat drei hauptsächliche Aufgaben: Die Zertifizierung von Sicherheitsunternehmen, die Kontrolle der Einhaltung des Verhaltenskodex durch die Unternehmen, die Mitglied der Vereinigung sind, und die Bereitstellung eines Verfahrens, um die faire und wirksame Erledigung von Beschwerden gegen Unternehmen sicherzustellen.

[Rz 17] Die Zertifizierung von privaten Sicherheitsunternehmen, die erste Schlüsselfunktion der Vereinigung, attestiert, dass die Systeme und Richtlinien eines Unternehmens den Grundsätzen und Standards des Verhaltenskodex entsprechen.⁶³ Eine solche Zertifizierung ist jeweils für drei Jahre gültig⁶⁴ und ist Voraussetzung für die Mitgliedschaft privater Sicherheitsunternehmen in der Vereinigung.⁶⁵ Mitgliedsunternehmen verpflichten sich somit nicht bloss zur Einhaltung der Standards des Verhaltenskodex durch dessen Unterzeichnung, sondern stellen sich einem externen Audit.

[Rz 18] Eine weitere Kernaufgabe der Vereinigung ist die Überwachung der Einhaltung des Verhaltenskodex durch die Unternehmen, die Mitglied in der Vereinigung sind, bei der Ausübung ihrer Tätigkeit.⁶⁶ Es ist Aufgabe des *Board of Directors* der Vereinigung, den genauen Prozess für die Überwachung der Einhaltung des Verhaltenskodex zu entwerfen und zu definieren.⁶⁷ Die Statuten geben aber bereits jetzt einige Anhaltspunkte zum Kontrollmechanismus. So soll beim Monitoring jene Methodologie angewandt werden, die sich im Bereich der Menschenrechte durchgesetzt hat (*established human rights methodologies*): Zum einen kommt den Mitgliedsunternehmen eine Berichterstattungspflicht über die Einhaltung des Verhaltenskodex zu und zum anderen kann die Vereinigung Nachprüfungen im Einsatzgebiet der Unternehmen (*field based reviews*) durchführen.⁶⁸ Das Monitoringkonzept der Vereinigung lehnt sich somit eng an die Mechanismen zur Einhaltung der Menschenrechte durch Staaten

an und stellt quasi das Pendant im Bereich der privatisierten Sicherheit dar.

[Rz 19] Die dritte zentrale Aufgabe der Vereinigung ist die Unterstützung der Mitgliedsunternehmen in der Wahrnehmung ihrer Pflicht, einen Beschwerdemechanismus zu schaffen, um angebliche Verstösse gegen den Verhaltenskodex in einem fairen, zugänglichen und wirksamen Verfahren zu behandeln.⁶⁹ Das Sekretariat der Vereinigung nimmt hierzu Beschwerden entgegen, die eine angebliche Verletzung des Verhaltenskodex zum Gegenstand haben.⁷⁰ Es informiert daraufhin den Beschwerdeführer innert nützlicher Frist, welche Beschwerdeverfahren zur Verfügung stehen – inklusive jener, die durch die Unternehmen selbst bereitgestellt werden. Es kann weiter den Zugang zu denselben erleichtern, muss aber dabei neutral bleiben und darf nicht in Vertretung des Beschwerdeführers handeln.⁷¹ Sofern der Beschwerdeführer geltend macht, dass das durch das Unternehmen zur Verfügung gestellte Beschwerdeverfahren nicht fair, zugänglich oder wirksam ist, untersucht das Sekretariat diesen Vorwurf⁷² und teilt die Ergebnisse seiner Untersuchung u.a. dem Unternehmen und dem Beschwerdeführer mit. Es erörtert zudem mit denselben, ob bzw. inwiefern der Beschwerdemechanismus den Anforderungen nicht genügt und wie Abhilfe geschaffen werden kann, namentlich ob dem Beschwerdeführer Zugang zu einem alternativen, den Anforderungen genügenden Beschwerdemechanismus gewährt werden kann.⁷³ Das *Board of Directors* kann zudem die Empfehlung aussprechen, dass die Beschwerde an einen alternativen Mechanismus weitergeleitet wird, und/oder dass das Unternehmen konkrete Abhilfemassnahmen ergreift, wie beispielsweise die Inanspruchnahme der Guten Dienste der Vereinigung oder das Bereitstellen eines neutralen und vertraulichen Vermittlungsprozesses. Die Vereinigung kann jedoch nicht selber einen Entscheid über eine allfällige Verletzung des Verhaltenskodex fällen bzw. eine Wiedergutmachung aussprechen.⁷⁴

[Rz 20] Die Schaffung der Vereinigung, durch welche einem nicht bindenden, im Rahmen der Selbstregulierung entstandenen Instrument eine «operative Dimension»⁷⁵ verliehen wird, ist innovativ und bislang einmalig. Dieser Kontroll- und GouVERNANZmechanismus hat insgesamt das Potenzial, dem Verhaltenskodex zu grösserer Durchsetzbarkeit zu

www.eda.admin.ch/eda/de/home/recent/media/single.html?id=47889 (zuletzt aufgerufen am 13. Dezember 2013).

⁶⁰ EDA, Operative Dimension. International Code of Conduct for Private Security Service Provider's Association, Articles of Association, www.icoc-psp.org/uploads/ICoC_Articles_of_Association.pdf (zuletzt aufgerufen am 13. Dezember 2013) [folgend: Statuten der Vereinigung].

⁶¹ Art. 1.1 und 1.2 Statuten der Vereinigung.

⁶² Art. 3.1 Statuten der Vereinigung.

⁶³ Art. 11.1 Statuten der Vereinigung.

⁶⁴ Art. 11.3 Statuten der Vereinigung.

⁶⁵ Art. 3.3.1 Statuten der Vereinigung.

⁶⁶ Art. 12.1 Statuten der Vereinigung.

⁶⁷ Art. 12.2 Statuten der Vereinigung.

⁶⁸ Art. 12.2.1–12.2.3 Statuten der Vereinigung.

⁶⁹ Art. 13.1 Statuten der Vereinigung. Zur Pflicht der Unternehmen, die den Verhaltenskodex unterzeichnet haben, einen Beschwerdemechanismus zu schaffen, siehe oben 2. und Regeln 66–68 Verhaltenskodex.

⁷⁰ Art. 13.2.1 Statuten der Vereinigung.

⁷¹ Art. 13.2.2 Statuten der Vereinigung.

⁷² Art. 13.2.3 Statuten der Vereinigung.

⁷³ Art. 13.2.4 Statuten der Vereinigung.

⁷⁴ Art. 13.2.5. Statuten der Vereinigung.

⁷⁵ EDA, Operative Dimension; daneben sind auch fünf Staaten sowie ein Dutzend Organisationen der Zivilgesellschaft der Vereinigung bereits beigetreten.

verhelfen.⁷⁶ Diese wiederum ist entscheidend für die Effektivität und somit Glaubwürdigkeit des Instruments.⁷⁷

4. Tatsächliche Effektivität des BPS und der Vereinigung

[Rz 21] Sowohl das BPS als auch die Vereinigung sind so angelegt, dass sie dem Verhaltenskodex zu grösserer Durchsetzbarkeit verhelfen und so letztlich zur besseren Kontrolle der Aktivitäten von international tätigen privaten Sicherheitsfirmen führen können. Ob die beiden Massnahmen ihr Potenzial in der Praxis tatsächlich zu entfalten vermögen, hängt in erster Linie von deren Umsetzung ab.

4.1. BPS: Extraterritoriales *fact finding* als Herausforderung

[Rz 22] Wie bereits dargelegt, schafft das BPS die Möglichkeit, eine Tätigkeit eines privaten Sicherheitsunternehmens ganz oder teilweise zu verbieten – namentlich wenn dieses die Bestimmungen des Verhaltenskodex nicht einhält.⁷⁸ Die Herausforderung in der praktischen Anwendung dieses Verbotstatbestandes liegt im *fact finding*, d.h. in der rechtsgenügenden Feststellung eines Verstosses. Das BPS verpflichtet die Unternehmen zwar zur Mitwirkung: Sie müssen Auskünfte erteilen und Unterlagen vorlegen, die zur Prüfung der in Frage stehenden Tätigkeit notwendig sind.⁷⁹ Kommt ein Unternehmen dieser Pflicht nicht nach oder versucht es gar die Behörde zu beeinflussen, so kann diese die Räumlichkeiten des Unternehmens ohne Vorankündigung inspizieren, Einsicht in relevante Akten nehmen und Material beschlagnahmen.⁸⁰ Ob diese Kontroll- und Untersuchungsmassnahmen im Sitzstaat des Unternehmens in den meisten Fällen zur rechtsgenügenden Feststellung eines Rechtsverstosses durch das Unternehmen reichen werden, ist fraglich. Oft wird es einer Tatsachenfeststellung im Einsatzgebiet selbst bedürfen, weil Verstösse von Unternehmen nicht (hinreichend) dokumentiert werden. Schweizer Behörden fehlt jedoch in der Regel die völkerrechtliche Zuständigkeit zur Durchführung solcher extraterritorialer Untersuchungsmassnahmen. Die Durchsetzbarkeit des BPS in der Praxis wird deshalb massgeblich von der Kooperation privater

Sicherheitsunternehmen und ausländischer Behörden mit der Schweiz und der Möglichkeit mutmasslicher Opfer und derer Vertreter sowie NGOs, die im Bereich Menschenrechte und Wirtschaft tätig sind, Verstösse zu dokumentieren und belegen, abhängen.

4.2. Vereinigung: Auftraggebern kommt Schlüsselrolle zu

[Rz 23] Inwiefern die Vereinigung dem Verhaltenskodex tatsächlich grössere Beachtung und Durchsetzbarkeit verleiht, hängt im Wesentlichen von der konkreten Ausgestaltung ihrer Funktionsweise ab, die in naher Zukunft durch ihre Organe vorgenommen und durch die Statuten der Vereinigung bereits im Groben vorgezeichnet wird.

[Rz 24] Eine Schwäche der Vereinigung liegt sicherlich darin, dass der Beitritt freiwillig ist. Bislang haben 147 Unternehmen diesen Schritt getan,⁸¹ was angesichts der 708 Unterzeichner des Verhaltenskodex⁸² eine Minderheit darstellt. Weiter wird bemängelt, dass die Vereinigung nur begrenzte Sanktionsmöglichkeiten hat. Verstösst ein Unternehmen gegen den Verhaltenskodex im Allgemeinen oder gegen die Pflicht, ein effizientes Beschwerdeverfahren vorzusehen im Besonderen, dann bleibt der Vereinigung nach erfolgloser Abmahnung und gescheiterten Verhandlungs- und Mediationsverfahren nur der Ausschluss des Unternehmens von der Vereinigung.⁸³ Ein solcher Ausschluss stellt m.E. allerdings ein eindeutiges Signal dar, das bei der Auswahl des Unternehmens für die Vergabe eines Auftrages berücksichtigt werden sollte. Es liegt also an den Auftraggebern (zu denen nicht nur Private sondern auch Staaten gehören) bei der Vergabe ihrer Aufträge jene private Sicherheitsfirmen prioritär zu berücksichtigen, die Mitglied der Vereinigung sind und sich so der Zertifizierung und Überwachung unterwerfen.⁸⁴

[Rz 25] Insgesamt schafft die Vereinigung also nicht nur unter ihren Mitgliedsunternehmen einen Anreiz für die bestmögliche Einhaltung des Verhaltenskodex. Die Mitgliedschaft in der Vereinigung bzw. ein allfälliger Ausschluss gibt auch dem Auftraggeber ein zusätzliches Instrument an die Hand, um die Fähigkeit des Sicherheitsunternehmens, gewisse Mindeststandards zu respektieren, besser einzuschätzen. Indirekt hat die Vereinigung also das Potenzial, auch auf Seiten

⁷⁶ Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Private Sicherheits- und Militärfirmen – Ein Überblick über internationale Regulierungsansätze, 1. Februar 2012, www.skmr.ch/de/themenbereiche/wirtschaft/artikel/pm-sc-regulierung.html (zuletzt aufgerufen am 13. Dezember 2013).

⁷⁷ humanrights.ch, Private Militär- und Sicherheitsindustrie: Vereinigung zur Einhaltung des internationalen Verhaltenskodex', www.humanrights.ch/de/Themendossiers/TNC/Regulierungen/PMSC/index.html (zuletzt aufgerufen am 13. Dezember 2013) [folgend: humanrights.ch, Vereinigung].

⁷⁸ Siehe oben 3.1.

⁷⁹ Art. 18 BPS.

⁸⁰ Art. 19 BPS.

⁸¹ ICoCA, Who We Are.

⁸² Siehe oben Fn. 16.

⁸³ humanrights.ch, Vereinigung.

⁸⁴ Das US State Department beispielsweise erwägt die Mitgliedschaft bei der Vereinigung als Voraussetzung für die Teilnahme am Bieteverfahren für den Folgevertrag des *Worldwide Protective Services (WPS)* Programmes, welches Sicherheitsdienstleistungen im Zusammenhang mit weltweiten US State Department Operationen umfasst, einzuführen: US State Department, State Department to Incorporate International Code of Conduct into Worldwide Protective Services Contract, Media Note of 16 August 2013, www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/08/213212.htm (zuletzt aufgerufen am 13. Dezember 2013).

des «Konsumenten» eine grössere Verantwortung zu schaffen. Oder anders gewendet: Es sind auch die Auftraggeber, die schliesslich darüber entscheiden, welches Gewicht der Vereinigung in der Praxis zukommen wird.

[Rz 26] Sollte sich die Vereinigung als Mechanismus mit Zähnen entpuppen, dann könnte ihr längerfristig Modellcharakter zukommen.⁸⁵ Sie könnte zum Vorbild für Gouvernanz- und Kontrollmechanismen für *soft law*-Instrumente werden, welche die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen in anderen Bereichen als die Sicherheit beschlagen, wie beispielsweise im Bereich des Rohstoffhandels.⁸⁶

Dr. iur. ANNA PETRIG, LL.M. (Harvard) ist Mitarbeiterin an der Juristischen Fakultät der Universität Basel.

* * *

⁸⁵ EDA, Operative Dimension.

⁸⁶ EDA, Menschenrechte und Unternehmensverantwortung im Rohstoffhandel, www.eda.admin.ch/eda/de/home/recent/dossie/rohsto/mensch.html (zuletzt aufgerufen am 13. Dezember 2013).